

Юридический факультет Белорусского государственного университета
Юридический факультет
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова
Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина
Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого
Саратовская государственная академия права
Уральская государственная юридическая академия

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

Выпуск 4
2011



Екатеринбург 2011

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Одним из условий устойчивого социально-экономического развития современного общества является охрана окружающей среды, включающая активную экологизацию хозяйственной деятельности, направленную на устранение причин отрицательных техногенных воздействий. Это в полной мере соответствует Декларации ООН по окружающей среде и развитию, согласно которой государства в целях защиты окружающей среды применяют принцип предосторожности¹. К важнейшим достижениям в реализации указанного подхода следует отнести правовое закрепление экологической экспертизы как организационного элемента охраны природы, ориентированного на предупреждение негативного антропогенного влияния.

Одна из проблем правовой регламентации экологической экспертизы – отсутствие в законодательстве Республики Беларусь ее комплексного определения. Правовое закрепление получила дефиниция государственной экологической экспертизы, под которой понимается установление соответствия или несоответствия проектной или иной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов². Кроме того, в законодательстве есть аналогичное определение общественной экологической экспертизы, но с небольшим добавлением (об ее осуществлении по заявлению инициатора)³.

В зависимости от того, какие признаки тот или иной автор считает существенными для экологической экспертизы, дается ее определение в юридической литературе. Но чаще всего приводится совокупность свойств, касающихся государственной экологической экспертизы, поскольку механизм общественной экологической экспертизы только начинает складываться. В предлагаемых определениях упоминаются признаки, определяющие предупредительный характер экологической экспертизы, суть познавательной деятельности эксперта и указывающие на обязательность процедуры. Также присутствует некоторая характеристика ее субъекта и объекта, задач и целей эколого-экспертного процесса.

На наш взгляд, основные правовые признаки экологической экспертизы выражены в следующих положениях:

представляет собой познавательную деятельность, исследование, суть которого заключается в проверке и оценке определенного рода деятельности на соответствие экологическим требованиям;

* © Мороз О. В., 2011

Кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета.

¹ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Э. С. Кривчикова, Ю. М. Колосова. М., 1996–1997. Т. 3. С. 687–692.

² О государственной экологической экспертизе: Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. № 54-3 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 276. 2/1606.

³ Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы: утв. постановлением Совмина от 29 октября 2010 г. № 1592 // Там же. 2010. № 263. 5/32760.

осуществляется на стадии принятия хозяйственного и иного решения, т. е. до начала реализации проекта;

может носить как обязательный (государственная экологическая экспертиза), так и инициативно-рекомендательный (общественная экологическая экспертиза) характер;

под ее объектом понимается проектное решение намечаемой деятельности, реализация которого может оказать воздействие на окружающую среду;

организационные основы экологической экспертизы отражаются как в рамках управленческой деятельности государства в области охраны окружающей среды (государственная экологическая экспертиза), так и в сфере деятельности общественности (общественная экологическая экспертиза).

Не все обозначенные признаки равнозначны. Предупредительный характер экологической экспертизы и познавательная деятельность эксперта конструируют ее сущность. Исключительное значение процедуры состоит в позиционировании в качестве правового инструмента по предупреждению негативного воздействия на окружающую среду. Познавательная деятельность в виде проверки и оценки присуща данному процессу, это его неотъемлемая характеристика. Все остальные признаки можно отнести к разряду содержания, так как они изменчивы, в силу стремления придать квалифицированному предупреждению негативного воздействия на окружающую среду большую эффективность.

Таким образом, экологическая экспертиза представляет собой особый вид экспертной деятельности, состоящий в проверке и оценке проектных решений намечаемой деятельности, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, на соответствие установленным в законодательстве экологическим требованиям как в рамках управленческой деятельности государства с обязательным характером (государственная экологическая экспертиза), так и в сфере деятельности общественности с инициативно-рекомендательным характером (общественная экологическая экспертиза). Данное определение отражает многоаспектность и целостность экологической экспертизы, а также ее сущность и содержание, что позволяет рассматривать правовое регулирование государственной и общественной экологической экспертизы в рамках единого механизма. Для правовой регламентации наиболее оптимальным представляется определение, отражающее ее сущность: это проверка и оценка проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, на соответствие установленным в законодательстве экологическим требованиям. Его логично закрепить в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»¹, а в дальнейшем – в планируемом экологическом кодексе.

Развитие законодательства об экологической экспертизе схоже со становлением правового регулирования иных мер по охране окружающей среды: от осмысления потребности в эффективной правовой мере для разрешения проблемы (первый этап), введения механизма охраны окружающей среды первоначально на уровне нормы головного закона с первичной регламентацией (второй этап)

¹ Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-П (в ред. от 6 мая 2010 г.) // Народная газ. 1993; Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 120. 2/1679

до самостоятельного института экологического права с детальной правовой регламентацией (третий этап).

Начало первого этапа связывается с принятием постановления Совета Министров БССР от 29 августа 1960 г. «Об образовании Государственного комитета Совета Министров БССР по охране природы». Правовое регулирование эколого-экспертных отношений не носило упорядоченного характера, находилось на уровне осознания необходимости в выработке эффективного инструмента по предупреждению негативного влияния на окружающую среду, следствием чего явилась эпизодическая правовая регламентация. Свидетельством тому служат и организационные основы экологической экспертизы. Проверку соответствия проектов экологическим требованиям осуществляли различные государственные органы. В дальнейшем наметилась тенденция осуществлять такую проверку в рамках специализированного органа по охране природы. На данном этапе можно говорить о расширении предмета правового регулирования. Если вначале таковым являлись общественные отношения по поводу проверки соответствия проектных решений экологическим требованиям, то к концу 80-х гг. с ней также связывалась деятельность по проверке экологической безопасности технологических процессов, машин и оборудования.

Исходным моментом второго этапа следует признать принятие Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» и Закона Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. «О государственной экологической экспертизе». В этот период правовое регулирование экологической экспертизы выводится на качественно новую ступень. Данный механизм получил детальную регламентацию в качестве самостоятельной правовой меры охраны окружающей среды на уровне законодательных актов. Функция проверки проектов на соответствие экологическим требованиям закреплялась исключительно за специально уполномоченным органом государственного управления в области охраны окружающей среды. Нормотворчество осуществлялось в рамках подхода о ее проведении не только на стадии принятия эколого-значимых решений. Впервые на законодательном уровне получила правовую регламентацию общественная экологическая экспертиза.

Принятие новых редакций Закона «О государственной экологической экспертизе» (от 14 июля 2000 г.) и Закона «Об охране окружающей среды» (от 17 июля 2002 г.) ознаменовало третий этап развития законодательства в рассматриваемой сфере. Кроме более детальной правовой регламентации изменился подход к предмету правового регулирования. Наблюдается возвращение к законодательному закреплению предупредительного характера экологической экспертизы: в качестве ее объектов рассматриваются только проектные решения намечаемой деятельности. Исключительной компетенцией по проведению государственной экологической экспертизы обладает Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее – Минприроды Республики Беларусь) и его территориальные органы. Сложились предпосылки для формирования организационно-правового механизма общественной экологической экспертизы.

В настоящее время правовое регулирование эколого-экспертных отношений обновилось, основными нормативными правовыми актами в данной сфере являются:

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г.;

Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» от 9 ноября 2009 г.;

Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г.)¹;

Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г.)²;

Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы (утв. постановлением Совмина от 29 октября 2010 г.);

постановление Совета Министров Республики Беларусь «О порядке оплаты расходов, связанных с проведением государственной экологической экспертизы» от 8 ноября 1993 г.³

Как видим, законодательство об экологической экспертизе имеет определенную иерархичность. Принят подзаконный нормативный правовой акт, детально регламентирующий вопросы общественной экологической экспертизы. Тем не менее не разрешена проблема комплексного правового регулирования государственной и общественной экологической экспертизы. По этому аспекту примером может быть Российская Федерация, где принят Закон «Об экологической экспертизе»⁴.

В национальном законодательстве не дается определения объекта экологической экспертизы. Представляется, что это связано с отсутствием единого подхода к этому определению как в научной литературе, так и в законодательстве. Данное положение обусловлено рядом причин. Во-первых, формирование исследуемого института экологического права происходило под влиянием двух подходов. В соответствии с одним из них экологическая экспертиза имеет предупредительный характер и является обязательной стадией при принятии эколого-значимых решений. Указанная позиция отражена в действующих редакциях законов Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и «О государственной экологической экспертизе». Согласно противоположной позиции потребность в проведении экологической экспертизы существует на различных стадиях хозяйственной деятель-

¹ Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г. № 755 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2010. № 131. 5/31876.

² Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г. № 755 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 131. 5/31876.

³ О порядке оплаты расходов, связанных с проведением государственной экологической экспертизы: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 ноября 1993 г. № 769 (в ред. постановления Совета Министров от 22 июня 2001 г.) // Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. 1993. № 31. Ст. 618; Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 61. 5/6247.

⁴ Об экологической экспертизе: Федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 17 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 2009. № 51. Ст. 6151.

ности. Так, в соответствии с первыми редакциями указанных законов в качестве объектов могли выступать действующие предприятия, военные, научные и другие объекты независимо от форм собственности, а также экологическое состояние отдельных регионов и местностей, населенных пунктов. Следует отметить, что в некоторых нормативных правовых актах приведенное понимание сохранилось, в частности в Концепции государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды¹.

Во-вторых, в качестве объекта экологической экспертизы следует определять не любую деятельность, способную оказать воздействие на окружающую среду, а лишь ту, которая может негативно влиять на нее. Это обусловлено сложностью проведения экологической экспертизы всех проектных решений, а также минимальным воздействием на окружающую среду при реализации некоторых из них. Однако такая избирательность предопределяет необходимость наличия перечня объектов, подлежащих экологической экспертизе, и (или) критериев, сложность выработки которых связана с многообразием условий и обстоятельств возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности.

В-третьих, представляется ошибочным формулировать в качестве объекта экологической экспертизы документацию, поскольку экспертом изучается не сам материальный носитель информации, а содержание такой документации. Тем не менее проблематично проверить и оценить намечаемую деятельность на соответствие экологическим требованиям, если она не будет изложена документарно. Наиболее удачным по форме и содержанию, на наш взгляд, является термин «проектное решение намечаемой деятельности». Он означает, что определен вариант планируемой хозяйственной и иной деятельности, выраженный на материальном носителе. Однако не во всех случаях при планировании деятельности требуется такое изложение. В связи с этим в качестве объекта экологической экспертизы, по нашему мнению, целесообразно рассматривать не всякую намечаемую деятельность, а лишь ту, изложение которой на материальном носителе необходимо согласно требованиям законодательства. При этом и состав документации должен соответствовать определенным в правовых нормах требованиям.

В силу сказанного под объектом экологической экспертизы следует понимать проектные решения намечаемой деятельности, реализация которых может оказывать негативное воздействие на окружающую среду, определяемое соответствием установленным в законодательстве экологическим требованиям. Данное определение следует закрепить в ст. 5 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе».

Кроме того, нуждается в особом правовом закреплении перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе. Одна из особенностей действующего Закона «О государственной экологической экспертизе» – установление конкретного круга объектов экологической экспертизы в ст. 5, 13. Некоторые находят отражение и в законодательных актах, посвященных охране и рациональному использованию отдельных компонентов природной среды, а также закрепляющих порядок осуществления хозяйственной и иной деятельно-

¹ Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды: одобр. постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. № 3851-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. № 29. Ст. 382.

сти, представляющей экологическую опасность. Тем самым не разрешен вопрос о необходимости их единого перечня. Вместе с тем наблюдается тенденция к сокращению списка объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе. В качестве таковых рассматривается наиболее эколого-опасная намечаемая деятельность. К примеру, проектная документация по нефтеперерабатывающим заводам мощностью 500 т в сутки и более, по объектам производства стекла, производства аккумуляторов, по обработке продуктов животного происхождения с размером базовой санитарно-защитной зоны 300 м и более и др.¹ По сравнению с утратившим силу законодательством существует стремление установить исчерпывающий и максимально конкретный перечень объектов, подлежащих квалифицированной эколого-экспертной деятельности, что способствует единообразию правового регулирования, разрешению многих спорных вопросов и позволяет избежать злоупотреблений.

Особое внимание следует уделить такому объекту, как проект нормативного правового акта. Возможность проведения экологической экспертизы таковых предусмотрена Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»². Однако организационно-правовой механизм реализации указанной нормы отсутствует. Тем не менее с принятием нового Закона «О государственной экологической экспертизе» в круг объектов государственной экологической экспертизы включены проекты технических нормативных правовых актов, в которых устанавливаются экологические требования к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг.

В связи с этим интересен опыт Российской Федерации, где в качестве таковых долгое время рассматривались проекты правовых актов нормативного и ненормативного характера, проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, утверждаемые органами государственной власти. Несоблюдение требования об обязательном проведении государственной экологической экспертизы проекта международного договора являлось основанием для признания его недействительным. На наш взгляд, невозможность осуществлять экологическую экспертизу такого широкого круга проектов правовых актов обусловила их отсутствие в перечне объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, в действующем российском законодательстве. В настоящее время рассматриваемая экспертиза может проводиться в отношении проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды³.

На наш взгляд, требует определенной корректировки ст. 4 Закона «О государственной экологической экспертизе», так как не всех лиц, указанных в ней, следует считать субъектами эколого-экспертных отношений. Это должны быть

¹ О государственной экологической экспертизе: Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. № 54-З // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 276. 2/1606.

² О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З (в ред. от 2 июля 2009 г. № 31-З) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136; 2009. № 161. 2/1583.

³ Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ.

лица, которые играют исключительную роль в формировании данных отношений, являются активными участниками основного их массива и без которых эколого-экспертный процесс не состоится. К таковым необходимо причислить заказчиков (инициаторов намечаемой деятельности), проектные организации, Минприроды Республики Беларусь, областные (Минский городской) комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также экспертов (экспертные комиссии). Приводимые в качестве субъектов экологической экспертизы президент и Совет Министров Республики Беларусь являются скорее субъектами права. Роль местных советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов в эколого-экспертном процессе минимальна. В отличие от государственной круг объектов общественной экологической экспертизы изложен в законодательстве точнее: инициаторы (общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, граждане), специалисты, которые ее проводят, заказчик планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Минприроды Республики Беларусь и областные (Минский городской) комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды наделены исключительным правом по ее проведению. Данные органы организуют и проводят государственную экологическую экспертизу, определяют персональный состав экспертной комиссии, привлекают для работы в них внештатных экспертов. До принятия нового Закона «О государственной экологической экспертизе» государственная экологическая экспертиза наиболее простых проектных решений проводилась гор(рай)-инспекциями природных ресурсов и охраны окружающей среды. Минприроды и его территориальные органы реализуют свои полномочия в рассматриваемой сфере посредством работы штатных экспертов, которые являются должностными лицами отмеченных органов. Именно эксперты выступают субъектами эколого-экспертного познания, непосредственно проводят государственную экологическую экспертизу. Тем не менее они играют двойную роль: как специалисты и как лица, решающие организационные вопросы. Например, в качестве специалистов они обязаны осуществлять объективный анализ представляемой на государственную экологическую экспертизу документации, а как лица, решающие процедурные вопросы, обладают правом привлекать к ее проведению высококвалифицированных специалистов. К тому же некоторые из них имеют полномочия по контролю над соблюдением требований в области охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию объектов хозяйственной и иной деятельности¹. Это во многом и предопределяет особенность правового положения штатных экспертов в Республике Беларусь.

Работа также может быть организована посредством создания экспертных комиссий с привлечением высококвалифицированных специалистов для проведения государственной экологической экспертизы наиболее сложных проектов. Сама идея привлечения внештатных экспертов актуальна, поскольку возможности штатных экспертов ограничены. Недостаток указанной нормы состоит

¹ О некоторых вопросах государственного контроля в области охраны окружающей среды, осуществляемого Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 июля 2003 г. № 963 (в ред. от 28 апреля 2010 г. № 640) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 82. 5/12801; 2010. № 118. 5/31768.

в том, что первые привлекаются по наиболее сложным объектам, в то время как даже простые объекты могут потребовать специфического знания, которым не будут обладать штатные специалисты. В этом контексте будет более приемлемым положение, предусматривающее привлечение внештатных экспертов по необходимости¹.

Значимая роль в эколого-экспертных отношениях принадлежит инициаторам планируемой деятельности, которые выступают как заказчики государственной экологической экспертизы. Основные их обязанности лежат в сфере подготовки и предоставления надлежащей документации по некоторым проектным решениям, исполнения эколого-экспертных заключений надлежащим образом. Вместе с тем новацией действующего Закона «О государственной экологической экспертизе» является возложение на проектные организации обязанности по предоставлению проектной и иной документации для проведения государственной экологической экспертизы по большинству видов намечаемой деятельности. В итоге они передают заказчику уже разработанную проектную документацию с положительным заключением государственной экологической экспертизы. Ранее это было обязанностью заказчика, а от проектных организаций требовалась только разработка проектов.

По отмеченным аспектам российская модель по сравнению с белорусской имеет ряд преимуществ. Во-первых, круг специалистов изначально не ограничивается штатными экспертами, как это имеет место в национальной процедуре, что дает возможность сформировать комиссию из неограниченного количества лиц, руководствуясь особенностями того или иного объекта². Во-вторых, при создании экспертной комиссии влияние государственного органа ограничено. Специально уполномоченный государственный орган в области охраны окружающей среды назначает руководителя комиссии из числа внештатных экспертов, который совместно с ответственным секретарем, являющимся штатным экспертом, формируют ее состав. В-третьих, положительным моментом следует признать и сугубо коллегиальное проведение государственной экологической экспертизы, что позволяет в рамках одной комиссии иметь альтернативное мнение и провести всесторонний анализ объекта³. Кроме того, эксперты нацелены на разрешение конкретных задач, предполагающих использование специальных знаний, в то время как по законодательству Республики Беларусь они к тому же организуют экологическую экспертизу, осуществляют контроль над исполнением заключений. При ограниченном штате это не способствует концентрации внимания на специальных вопросах.

В дальнейшем совершенствовании по ряду направлений нуждается и правовое регулирование процедуры государственной экологической экспертизы. Прежде всего это структурирование имеющихся норм при помощи более четкого закрепления стадий эколого-экспертного процесса. Исходя из таких критериев, как совокупность действий, направленных на достижение определенной зада-

¹ О государственной экологической экспертизе: Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. № 54-З.

² Об экологической экспертизе: Федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ.

³ Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы: утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 // СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4648.

чи, приоритетность идеи о сугубо предупредительном характере государственной экологической экспертизы, можно выделить три этапа ее процедуры: подготовительный, основной и заключительный. К тому же такая градация имеет практическое преломление: она позволяет оптимально структурировать нормы, регламентирующие порядок ее проведения. Именно в такой последовательности с соответствующими названиями статей данные нормы должны получить закрепление в Законе Республике Беларусь «О государственной экологической экспертизе» с последующим включением в проект экологического кодекса.

Недостаточно закрепление в законодательном акте нескольких норм, регламентирующих государственную экологическую экспертизу разнообразных объектов. В силу этого необходима дифференциация эколого-экспертного процесса, которая заключается прежде всего в адаптации его правовой регламентации к определенным группам объектов, имеющих явную специфику. Кроме того, усложнение поступающих на экологическую экспертизу объектов, стремление к более качественному разрешению поставленных задач, с одной стороны, а с другой – экономические интересы инициаторов, которые требуют скорейшего согласования проектной документации, приводят к выводу о необходимости градации сроков ее проведения. Согласно национальному законодательству срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать одного месяца со дня представления всех необходимых документов. Для проектной документации по намечаемой деятельности, которая может оказывать трансграничное воздействие, такой срок равняется двум месяцам. В первоначальной редакции Закона «О государственной экологической экспертизе» максимальный временной отрезок ее проведения составлял пять месяцев: два месяца по общему правилу, а на три он мог быть продлен в исключительных случаях, что свидетельствует о тенденции к его сокращению. При увеличивающейся нагрузке, усложнении качественных характеристик объектов без одновременного расширения штата квалифицированных экспертов такое положение дел нельзя оценивать как позитивное.

Определение места экологической экспертизы в системе организационно-правового механизма охраны окружающей среды позволяет выявить дальнейшие направления совершенствования законодательства в данной сфере. Так, минимизация отрицательного влияния на окружающую среду предполагает максимально возможное наличие природоохранных мероприятий на стадиях хозяйственной и иной деятельности. В национальном законодательстве организационно-правовые мероприятия, обеспечивающие учет экологического фактора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, рассматриваются не как части единого процесса, а как разрозненный набор процедур. Кроме того, кодификационные тенденции, сложившиеся в экологическом праве в настоящий момент, требуют определенной систематизации эколого-правовых норм. В связи с этим необходима комплексная процедура, обеспечивающая непрерывный процесс такого учета, и ее правовое закрепление. В качестве механизма представляется возможным использовать экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности.

Под элементами экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности следует понимать организационно-правовые механизмы, позволяющие оценить соответствие хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям на конкретном этапе ее осуществления, начиная с возникновения замысла

и заканчивая ликвидацией объекта. В соответствии с данным критерием экологическую экспертизу можно отнести к самостоятельным элементам такого сопровождения на стадии принятия экологически значимого решения. Кроме того, понимание экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности как непрерывного процесса учета экологического фактора позволяет выявить тесную взаимосвязь экологической экспертизы с еще одним сложившимся элементом такого сопровождения – оценкой воздействия на окружающую среду.

Существующие нормы об оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы указывают на самостоятельность процедур. Данные правовые меры осуществляются на разных стадиях хозяйственной деятельности. Оценка воздействия проводится одновременно с разработкой предпроектной и проектной документации планируемой деятельности, и отчет о ее результатах является составной частью проектной документации. В то же время экологическая экспертиза имеет место на стадии согласования и проверки уже готового проекта. Она гарантирует, что при осуществлении оценки воздействия предусмотрены меры по охране окружающей среды, определены виды воздействия и изменения в окружающей среде в результате реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности, сделан прогноз ее состояния. Кроме субъектного состава данные процедуры отличаются также содержанием и целями. Дальнейшее совершенствование законодательства об экологической экспертизе возможно по двум направлениям:

в рамках сложившегося обособленного правового регулирования;

формирование единого института оценки воздействия, включающего как оценку воздействия на окружающую среду, так и экологическую экспертизу.

Второе направление в большей степени согласуется с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, участником которой является Республика Беларусь¹. Несмотря на то что оценка воздействия на окружающую среду соответствует положениям данного международного документа, в нем содержатся предпосылки к ее объединению с экологической экспертизой в единую процедуру оценки воздействия. Вместе с тем это будет соответствовать законодательству Европейского Союза, в котором отсутствует такой механизм, как экологическая экспертиза².

¹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: принята Указом президента Республики Беларусь от 20 октября 2005 г. № 487 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 20. 3/1876.

² Marsden S. Enforcement of EIA in Europe and the UK // Impact Assessment and Project Appraisal. 2001. Vol. 22. № 1. P. 79–81.